[TRADUCTION]

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES ACTIONS DES RESPONSABLES CANADIENS RELATIVEMENT À MAHER ARAR

EXAMEN DE LA POLITIQUE

DOCUMENT DE CONSULTATION

Octobre 2004*

***Modifié le 14 décembre 2004**

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES ACTIONS DES RESPONSABLES CANADIENS RELATIVEMENT À MAHER ARAR

EXAMEN DE LA POLITIQUE

DOCUMENT DE CONSULTATION

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 1

II. Le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale 5

1. Le mandat de la GRC 5
2. Application de la loi axée sur le renseignement et fonction du renseignement de sécurité nationale de la GRC 6
3. Interaction avec les autres agences 8
4. Organisation des activités de sécurité nationale au sein de la GRC 9
5. Diffusion de l'information 11
6. Mécanismes de responsabilité 12

III. Mécanismes d'examen 13

1. Assurer la sécurité nationale 13
2. Protéger les droits et libertés 15
3. Assurer la responsabilité 18

IV. Modèles canadiens 21

1. Organismes d'examen des forces de police 22
2. Organismes d'examen des services de renseignement de sécurité 26
3. Autres mécanismes de responsabilité 28

V. Modèles internationaux 30

1. Australie 31
2. Belgique 32
3. Allemagne 33
4. Nouvelle-Zélande 33
5. Norvège 34
6. Suède 35
7. Royaume-Uni 36
8. États-Unis 37
9. Prochaines étapes 38

106-03487/

VI. Options **38**

1. Option A : Statu quo 39
2. Option B : Des pouvoirs accrus pour la Commission des plaintes du public contre la GRC 40
3. Option C : Création d'un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale 41
4. Option D : CSARS commun à la GRC et au SCRS 43
5. Option E : Le modèle du CSARS commun à toutes les opérations de sécurité nationale réglementées par le fédéral 44
6. Option F : Examen/surveillance parlementaire 45
7. Option G : Autres modèles et variantes 46

ANNEXE A LISTE DES ACRONYMES **47**

ANNEXE B LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE ET AUTRES RÉFÉRENCES **48**

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES ACTIONS DES RESPONSABLES CANADIENS RELATIVEMENT À MAHER ARAR

EXAMEN DE LA POLITIQUE

DOCUMENT DE CONSULTATION*

I. Introduction

Le Mandat exige que j'entreprenne une Enquête sur les faits et un Examen de la politique. L'Enquête sur les faits porte sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. L'Examen de la politique nécessite que je fasse des recommandations concernant la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, en me fondant sur :

i) une étude des modèles, à la fois canadiens et internationaux, pour ce mécanisme d'examen; et

ii) une évaluation de l'interaction probable entre le mécanisme recommandé et les mécanismes existants.

Dans le cadre de l'Examen de la politique, j'effectuerai des consultations publiques et privées approfondies au sujet des recommandations que je pourrais faire au gouvernement. J'ai donc préparé le présent Document de consultation, en me fixant deux objectifs. Le premier est de fournir un document de référence afin de susciter une discussion sur les questions soulevées par l'Examen de la politique. Le second est d'identifier les questions spécifiques qui me semblent à l'heure actuelle être au cœur de cette partie de mon mandat.

* Pour la préparation de ce Document de consultation et des documents de référence, la Commission a bénéficié de l'aide de nombreuses personnes. Je voudrais remercier les membres du Comité consultatif : Monique Bégin, Alphonse Breau, Kent Roach, Martin Rudner et Reg Whitaker pour leur aide et assistance. Je suis reconnaissant aussi de la contribution apporté par Martin Friedland. Andrew Fraser, Shawna Godbold, Morgana Kellythorne, Shaun Laubman et William Thompson ont aussi contribué aux recherches nécessaires. Enfin, je voudrais remercier les conseillers juridiques de la Commission affectés à l'Examen de la politique : Ronald Foerster, Freya Kristjanson et Andrea Wright, pour leur travail à la fois dans la préparation et la coordination de ces documents.

Les faits et questions exposés dans ce Document sont fondés en grande partie sur huit documents de référence que la Commission a préparés. Ces documents sont en cours de traduction, et chacun sera affiché sur le site web de la Commission au fur et à mesure que les traductions seront complétées. Veuillez vérifier sur le site web (www.ararcommission.ca) les mises à jour de la disponibilité de ces documents.

Dans certains cas, les documents de référence exposent des questions spécifiques qui pourraient être prises en compte dans l'élaboration des recommandations pour l'Examen de la politique. Beaucoup de ces questions sont aussi exposées dans une « Liste des questions » disponible sur le site web de la Commission.

Ces huit documents de référence sont les suivants :

- GRC et sécurité nationale (« Document sur la GRC ») ;
- Cadre législatif pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale (« Document sur le cadre législatif ») ;
- Sécurité nationale et droits et libertés (« Document sur les droits et libertés ») ;
- Responsabilité et transparence (« Document sur la responsabilité ») ;
- Indépendance de la police (« Document sur l'indépendance de la police ») ;
- Modèles canadiens d'examen des forces de police (« Document sur l'examen des forces de police ») ;
- La responsabilité des services de renseignement de sécurité au Canada (« Document sur la responsabilité des services de renseignement de sécurité ») ; et
- Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des agences de renseignement de sécurité (« Document sur les modèles internationaux »).

Je signale que le Document sur la GRC et le Document sur les modèles internationaux sont préliminaires. Nos poursuivons les recherches sur ces sujets, ainsi que sur d'autres sujets pertinents à mon mandat.

Deux aspects du mandat sur l'Examen de la politique méritent des commentaires spécifiques. Tout d'abord, une question centrale à l'Examen de la politique est la nature du mécanisme d'examen que je pourrais recommander. Aux fins du processus de consultation du public, j'ai l'intention d'explorer la gamme complète des possibilités pour un mécanisme d'examen, allant du statu quo à un nouveau processus de plaintes, ou à des modèles plus larges dont certains supposent un pouvoir de vérification et/ou le pouvoir de donner à la GRC des directives en matière de politique pour l'exécution de ses activités relatives à la sécurité nationale.

En deuxième lieu, on doit se rappeler que la GRC est un organisme chargé de l'application de la loi. Traditionnellement, les types de mécanismes d'examen établis pour les organismes de sécurité et de renseignement, comme le SCRS, différaient de ceux établis pour les organismes chargés de l'application de la loi. Le principe de l'indépendance de la police a contribué à l'usage des modèles différents. Toutefois, deux développements au cours des années récentes soulèvent la question de savoir si cette distinction entre les modèles d'examen de la police et des agences de renseignement est encore pertinente, du moins dans le contexte des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Le premier développement provient de l'emphase accrue que l'on met sur l'application de la loi axée sur le renseignement. En deuxième lieu, le Parlement a crée de nouvelles infractions, criminalisant la plupart des aspects du terrorisme. Étant donné ces développements, il me faudrait peut-être étudier comment les activités de la GRC en matière de sécurité nationale exigeraient un processus d'examen différent.

Au départ, il sera important de déterminer quelles sont les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, et si les mécanismes actuels d'examen de la GRC conviennent pour ces activités. Si la réponse à cette dernière question est négative, je devrai alors examiner quel serait le mécanisme d'examen approprié. Dans la partie VI de ce document, j'ai dressé une liste de modèles d'examen potentiels, dans le but d'amorcer une discussion approfondie.

Il est important de noter que l'Examen de la politique n'est que l'une des façons que le gouvernement utilise actuellement pour traiter des questions soulevées par la sécurité

nationale. En avril 2004, le gouvernement a publié une nouvelle Politique sur la sécurité nationale qui présente une approche intégrée aux questions de sécurité nationale et qui identifie trois principaux objectifs : protéger le Canada et les Canadiens au pays et à l'étranger; s'assurer que le Canada ne sert pas de base pour des menaces envers nos alliés; et contribuer à la sécurité internationale. Le gouvernement a aussi proposé la création d'un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale, et une table ronde transculturelle sur les problèmes de sécurité. Il est important que le mécanisme d'examen envisagé dans le cadre de l'Examen de la politique ne soit pas perçu comme un élément isolé. Il devrait plutôt être considéré dans le contexte de l'approche globale du Canada en matière de sécurité nationale.

Désormais, le processus d'Examen de la politique se déroulera comme suit. Les documents de référence sont en cours de traduction, et ils seront à la disposition du public sur le site web de la Commission au fur et à mesure que les traductions seront complétées.

Lorsque tous les documents de référence auront été affichés sur le site web, je demanderai aux individus, groupes et organisations y compris les institutions gouvernementales de faire des représentations écrites sur tout sujet qu'ils estiment pertinent à cette partie de mon mandat. Les soumissions pourront comprendre des suggestions de recherches supplémentaires; des réponses à des questions soulevées dans ce document, dans les documents de référence et dans la Liste des questions; et des soumissions relatives aux recommandations spécifiques que je devrais faire.

Suite à la réception des soumissions du public, la Commission programmera une série de consultations publiques et privées au cours desquelles un grand nombre de participants seront invités à faire des soumissions orales. Il est possible que certaines des consultations publiques précéderont des audiences ouvertes au public de l'Enquête sur les faits. Dans l'éventualité où des preuves subséquemment reçues lors des audiences publiques au public de l'Enquête sur les faits seront pertinentes aux questions soulevées dans l'Examen de la politique, j'offrirai à ceux qui le désirent la possibilité d'étoffer leurs soumissions dans le cadre de l'Examen de la politique en fonction de cette preuve.

II. Le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale

Mon analyse des questions liées au mécanisme indépendant d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale dépend de la compréhension des activités de sécurité nationale. Le Document sur la GRC préparé par la Commission fait état à la fois de l'historique et du rôle actuel de la GRC dans ce domaine, et présente la façon par laquelle la GRC exerce son mandat relatif à la sécurité nationale, et ses échanges avec d'autres agences, à la fois étrangères et canadiennes.

Dans cette partie, j'expose sous forme de résumé les aspects du rôle de la GRC que je considère particulièrement importants pour mon mandat dans l'Examen de la politique. Ce résumé devrait être lu de concert avec le Document sur la GRC, le Document sur le cadre législatif et le Document sur l'indépendance de la police, ainsi que la pièce 2 de l'Enquête sur les faits intitulée « Cadre juridique de l'environnement en matière de sécurité nationale du Canada ».

1. Le mandat de la GRC

La GRC est la force de police nationale du Canada. Son mandat global est de maintenir la paix, prévenir le crime et faire respecter la loi. Elle est chargée de l'application de toutes les lois fédérales, à l'exception de la grande majorité des dispositions du *Code Criminel*, dans toutes les provinces et dans tous les territoires canadiens. Elle est aussi chargée de l'application de l'ensemble du *Code Criminel*, et responsable des infractions aux lois provinciales et municipales dans les juridictions qui ont conclu une entente de service avec la GRC pour les services de police. Actuellement, toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), les trois territoires, 198 municipalités et 192 communautés des Premières Nations ont une entente avec la GRC pour fournir les services de police.

En vertu de l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC a « la responsabilité première » à l'échelle du Canada en ce qui concerne la prévention, les enquêtes et l'application de la loi reliées aux infractions à la sécurité nationale et les infractions à l'encontre des personnes jouissant d'une protection internationale. Il s'agit

d'un large éventail d'infractions, se trouvant essentiellement dans le *Code Criminel* et dans la *Loi sur la protection de l'information*, relatif à une conduite qui constitue une menace envers la sécurité du Canada.

Depuis le 11 septembre 2001, les activités de la GRC en matière de sécurité nationale se sont considérablement élargies. À la suite d'une vigilance accrue, et des modifications apportées au *Code criminel*, à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et à d'autres lois par la *Loi antiterroriste*, il existe un plus grand nombre de crimes et d'enquêtes concernant la sécurité nationale, et le terrorisme en particulier. Pratiquement toutes les activités liées au terrorisme sont maintenant criminalisées et font partie du mandat de la GRC. Cela inclut potentiellement des crimes tels que le blanchiment d'argent ou le vol, qui deviennent des infractions à la sécurité nationale lorsqu'ils sont liés à un groupe terroriste ou à des fins terroristes. La GRC a aussi reçu des pouvoirs extraordinaires en relation avec la sécurité nationale, dont la détention préventive, le pouvoir de tenir des enquêtes et certains pouvoirs supplémentaires d'effectuer de l'écoute électronique en rapport avec ces crimes. Ces pouvoirs sont sous réserve de l'approbation du Procureur général et sujets à l'examen judiciaire.

2. Application de la loi axée sur le renseignement et fonction du renseignement de sécurité nationale de la GRC

Jusqu'en 1984, la GRC était la principale agence fédérale responsable de la collecte et de la diffusion des renseignements en matière de sécurité nationale. Cette fonction impliquait la collecte et l'analyse de renseignements relatifs à des menaces potentielles envers la sécurité du Canada, pour être capable de conseiller le gouvernement La responsabilité de recueillir les renseignements a été retirée à la GRC et confiée au SCRS lors de la promulgation de la *Loi sur le SCRS* en 1984. La *Loi sur le SCRS* a chargé le SCRS de la collecte et de l'analyse des renseignements en matière de sécurité nationale, de faire rapport au gouvernement fédéral et de le conseiller au sujet des menaces envers la sécurité nationale. La création du SCRS faisait suite aux recommandations de la Commission McDonald qui a conclu, pour un certain nombre de raisons exposées en détail dans le Document sur la GRC et le Document sur la responsabilité des services de

renseignement de sécurité au Canada, qu'il serait préférable que la fonction reliée au renseignement de sécurité soit confiée à une agence civile, qui serait plus directement redevable au premier ministre, au cabinet et au Parlement.

Toutefois, nonobstant la création du SCRS, la GRC effectue une importante activité de collecte de renseignements liée à la fois à son mandat concernant la sécurité nationale et à son mandat général. La participation continue de la GRC dans cette sphère d'activité a largement découlé d'une nouvelle approche concernant le maintien de l'ordre – connue sous le nom d' « application de la loi axée sur le renseignement » – adoptée par la GRC à la fin des années 80. En termes simples, l'application de la loi axée sur le renseignement repose sur de l'information sur les crimes et criminels potentiels, avant qu'aucune violation de la loi ne se soit nécessairement produite. L'application de la loi axée sur le renseignement a résulté d'un changement de cap, passant de l'arrestation des criminels à une insistance plus marquée sur la prévention du crime. Pour s'acquitter de façon efficace de son mandat de prévention du crime, la GRC recueille des renseignements au sujet des capacités, vulnérabilités, limites et intentions des criminels et des organisations criminelles.

La GRC se sert de l'application de la loi axée sur le renseignement partout dans ses activités, mais je note que sa mise en pratique dans le cadre du mandat relatif à la sécurité nationale a résulté en un rôle important de collecte de renseignements de sécurité nationale au sein de la GRC. Je suis évidemment très intéressé par ce développement et par son implication pour le type de mécanisme d'examen approprié. En particulier, le fait que les activités de collecte de renseignements de la GRC ressemblent maintenant d'une certaine façon à celles du SCRS, soulève la question de savoir si les pouvoirs d'examen accordés au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), chargé d'étudier les activités du SCRS, conviennent aux activités de sécurité nationale de la GRC. Toutefois, comme il est exposé plus longuement dans le Document sur la GRC, l'objet pour lequel la GRC et d'autres forces policières effectuent une collecte de renseignements se distingue de l'objet pour lequel le SCRS effectue une collecte de renseignements. La GRC le fait pour appuyer ses responsabilités de prévention de crime

et d'arrestation de criminels, alors que le SCRS le fait afin de conseiller le gouvernement au sujet des menaces envers la sécurité du Canada. J'invite le public à faire des représentations sur cette position et sur l'effet que pourraient avoir les ressemblances et les différences entre les activités du SCRS et celles de la GRC sur mon étude des différentes possibilités pour un mécanisme d'examen.

Les activités spécifiques de la GRC en relation avec la sécurité nationale impliquent une combinaison d'activités entreprises par d'autres corps de police et agences de renseignement de sécurité. Celles-ci comprennent : la collecte, le maintien et l'analyse de renseignements et d'informations liés à la sécurité nationale; l'échange de telles informations et renseignements avec d'autres agences à la fois canadiennes et étrangères; la préparation d'analyses, d'évaluations des menaces et autres méthodes de soutien à des fins internes et externes; les enquêtes sur les crimes liés à la sécurité nationale; les enquêtes et activités visant à prévenir la commission de crimes contre la sécurité nationale (« countering »); et la protection de cibles précises de sécurité nationale.

3. Interaction avec les autres agences

Malgré la séparation de leurs fonctions, l'objectif initial visait une relation de complémentarité entre la GRC et le SCRS, tel que précisé dans la législation pertinente et dans un protocole d'entente (PE) entre le SCRS et la GRC. Le PE stipule que la GRC doit s'en remettre au SCRS pour les renseignements relatifs aux infractions à la sécurité nationale, et que le SCRS doit fournir à la GRC les renseignements pertinents à ses responsabilités d'application de la loi et de protection en matière de sécurité nationale. La GRC est aussi tenue de fournir au SCRS un soutien opérationnel dans certaines circonstances.

L'interaction de la GRC avec les agences engagées dans la sécurité nationale n'est pas limitée au SCRS. Un certain nombre d'agences et de ministères fédéraux ont des mandats liés à la sécurité nationale dont : Affaires étrangères Canada (AEC); le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), une agence qui relève du ministre de la Défense nationale et qui se concentre sur les renseignements relatifs aux renseignements

électromagnétiques; le ministère de la Défense nationale (MDN), qui collecte des renseignements liés à son mandat; et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), autorisé à collecter des renseignements et à détecter les opérations financières pouvant constituer une menace envers la sécurité du Canada. La GRC a des échanges avec tous ces organismes. En fait, leurs activités deviennent de plus en plus intégrées. Par exemple, le gouvernement du Canada a récemment créé un Centre d'évaluation intégrée des menaces (CEIM), hébergé par le SCRS. Le mandat du CEIM est d'élaborer des analyses approfondies de tous les renseignements disponibles sur les menaces potentielles pour le Canada et de mettre ces analyses à la disposition de tous les organismes qui en ont besoin. Le CEIM est doté de représentants de nombreux ministères et services qui appuient son action, y compris la GRC, le SCRS, Sécurité publique et Protection civile Canada, le CST et le MDN.

Le chevauchement des fonctions de ces agences et leur intégration croissante soulèvent la question de savoir si les activités de la GRC liées à la sécurité nationale peuvent être isolées pour des fins d'examen et comment elles le peuvent. Ils soulèvent aussi la question de l'interaction des mécanismes d'examen qui existent pour les autres agences. Il est à cet effet important de noter que la GRC a de nombreuses interactions avec d'autres corps de police, à la fois au Canada et à l'étranger, allant de l'échange de renseignements aux enquêtes conjointes. Par exemple, depuis le 11 septembre, le nombre d'interactions avec des corps de police américains a augmenté de façon significative.

4. Organisation des activités de sécurité nationale au sein de la GRC

Au sein de la GRC, les activités liées à la sécurité nationale sont effectuées tant au Quartier général qu'au niveau divisionnaire. En vertu d'une directive ministérielle de novembre 2003, les enquêtes liées à la sécurité nationale doivent être coordonnées à partir du Quartier général. Les fonctions confiées au Quartier général se trouvent au sein de la Direction des renseignements criminels, où la majorité des renseignements liés à la sécurité nationale sont analysés, et d'où ils sont diffusés au sein de la GRC et partagés avec les organisations extérieures. De plus, des unités à l'intérieur du Quartier général sont responsables de la préparation des évaluations de menace et de projets spécifiques,

comme le Programme canadien de protection des transporteurs aériens, qui affecte des membres de la GRC sur certains vols internationaux; et d'inscrire les entités comme « Entités terroristes » en vertu du *Code criminel*.

Au niveau divisionnaire, les fonctions opérationnelles sont effectuées par les Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) et, depuis le 11 septembre, par les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). Les EISN réalisent des enquêtes liées au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale; et elles sont situées à Toronto, Ottawa, Vancouver et Montréal. Elles illustrent la tendance de la GRC vers une intégration avec les services de police municipaux et provinciaux, ainsi qu'avec d'autres agences gouvernementales, pour compléter son mandat. La GRC indique qu'environ 285 de ses membres sont engagés dans des fonctions de sécurité nationale, au Quartier général et dans le cadre des quatre EISN.

Les autres équipes intégrées pertinentes à la sécurité nationale sont les Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) et les Équipes intégrées d'exécution de la Loi sur l'immigration (EIELI). Les EIPF effectuent des enquêtes liées notamment à la sécurité des frontières; et les EIELI effectuent les enquêtes liées au mandat de la GRC, qu'elle partage avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), pour appliquer certaines parties de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi sur la citoyenneté*.

La participation de plusieurs agences - à la fois fédérales, provinciales et étrangères - aux équipes intégrées a des implications de juridiction pour l'étude des possibilités pour un mécanisme d'examen. Par exemple, un PE qui a été déposé en preuve dans l'Enquête sur les faits stipule que les policiers municipaux affectés aux EISN demeurent assujettis aux mécanismes de responsabilité applicables à la force municipale. Elle soulève aussi des questions au sujet de l'avantage d'avoir un mécanisme d'examen ayant compétence sur un sujet (p. ex., la sécurité nationale) plutôt que sur une agence (p. ex., la GRC).

5. Diffusion de l'information

J'ai déjà souligné que le rôle de la GRC dans la collecte de renseignement et d'information liée à la sécurité nationale est pertinent à mon mandat. La gestion et la diffusion de ces informations m'intéressent aussi. La majorité, si ce n'est la totalité, de l'information et des renseignements en matière de sécurité nationale est conservée dans la base de données du Système d'enquête protégée sur la criminalité (SEPC). L'information dans le SEPC est classifiée par la GRC comme « Très secrète ». On nous informe que l'accès est limité au personnel ayant l'habilitation de sécurité appropriée et ayant besoin d'accéder à une telle information dans le cadre de leurs fonctions. L'information consignée au SEPC est aussi diffusée à d'autres agences, à la fois étrangères et canadiennes. Les demandes officielles d'information sont généralement coordonnées par le Quartier général, mais des échanges plus informels s'effectuent au niveau local. Tel qu'exposé dans le Document sur la GRC il existe un nombre limité de politiques et directives formelles régissant la réception et la diffusion de cette information. Bien que la GRC possède des directives et politiques générales exigeant, par exemple, le respect de la *Charte des droits et libertés*, de la *Loi sur la protection de la vie privée* et des principes démocratiques, il n'existe pas de directive détaillée régissant quand et dans quelles circonstances un renseignement doit être fourni à des tiers. Les décisions portant sur quels renseignements on peut partager avec qui sont parfois laissées à la discrétion d'un membre local, utilisant son jugement de policier dans le contexte des directives générales.

En outre, il existe peu de conventions écrites entre la GRC et d'autres agences exposant les modalités de l'échange d'informations. En général, de tels échanges se font plutôt sur une base informelle et reposent sur des ententes non écrites et interprétations communes. La plupart de ces ententes et interprétations ne sont pas consignées par écrit par la GRC. La nature informelle de tels échanges d'information et le manque de directives détaillées ont évidemment des implications à la fois pour le besoin et la forme d'un mécanisme d'examen, et j'invite des représentations à cet égard. Une exception est la Directive ministérielle de novembre 2003, exigeant que le Ministre approuve toute entente informelle ou formelle de coopération entre la GRC et toute agence étrangère de

renseignement comme la CIA. Toutefois, cette directive ne s'applique pas à l'interaction de la GRC avec des forces de police étrangère, comme le FBI.

6. Mécanismes de responsabilité

Il est aussi important dans la réalisation de mon mandat de considérer les mécanismes de responsabilité auxquels la GRC est actuellement soumise. L'une des questions cruciales dans cette Enquête est de déterminer si les mécanismes d'examen actuels sont suffisants. Les mécanismes actuels comprennent la surveillance ministérielle, l'examen judiciaire, et l'application des politiques et codes de conduite internes par des officiers supérieurs de la GRC. Les activités de la GRC sont aussi examinées par la Commission des plaintes du public contre la GRC. Tous ces mécanismes sont présentés dans le Document sur la GRC, ainsi que dans le Document sur l'examen des forces de police. Je souligne deux points particulièrement pertinents. Le premier a trait à la responsabilité de la GRC envers le gouvernement. La *Loi sur la GRC* prévoit que la GRC est sous l'autorité du Commissaire de la GRC, sous la direction du Solliciteur général du Canada (le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile). La relation entre la GRC et le Solliciteur général est soumise au principe de l'indépendance de la police, un sujet qui est présenté en plus ample détail dans le Document sur l'indépendance de la police. De façon générale, l'indépendance de la police prévoit qu'une force de police doit être indépendante du gouvernement, au moins en ce qui concerne l'application de la loi, les enquêtes et les poursuites. Ceci entraîne des limites sur le niveau d'intervention du gouvernement dans les activités de la GRC. En conséquence, les directives du Solliciteur général ont tendance à se limiter à des questions de politique générale. Les implications de l'indépendance de la police sur le mécanisme d'examen est d'un intérêt évident pour moi.

Le second point que je désire souligner est lié à l'examen judiciaire. Le contexte criminel du travail de la GRC signifie que la possibilité d'un examen par les tribunaux est un important mécanisme potentiel d'examen et de responsabilité. Toutefois, je signale que peu d'enquêtes sur la sécurité nationale de la GRC ont, à ce jour, entraîné des procédures devant les tribunaux. Étant donné l'accent mis sur la prévention du crime dans le contexte

de la sécurité nationale, il est peu probable que la plupart de ces activités se verront à l'avenir fréquemment soumises à un examen par les tribunaux. Quand on considère également la nature « très secrète » de beaucoup du travail en matière de sécurité nationale, il se peut que plusieurs activités en matière de sécurité nationale de la GRC ne soient pas soumises à un examen par une entité extérieure. J'invite des représentations à propos des implications découlant de ces questions, s'il en est, dans le cadre de l'analyse du mécanisme d'examen approprié pour la GRC.

III. Les mécanismes d'examen

La décision quant au mécanisme d'examen le plus approprié pour les activités de la GRC concernant la sécurité nationale exigera d'identifier et de trouver le juste milieu entre un certain nombre d'objectifs. J'expose ci-dessous mes observations générales concernant trois objectifs qui me semblent applicables à cette décision. J'ai identifié ceux-ci comme étant : (1) assurer la sécurité nationale; (2) protéger les droits et libertés; et (3) assurer la responsabilité. J'invite les soumissions du public sur ces objectifs et tout autre objectif jugé important. Une présentation plus détaillée des faits et des questions traités dans cette partie se trouve dans le Document sur la GRC, le Document sur les droits et libertés, le Document sur le cadre législatif, le Document sur l'indépendance de la police, le Document sur la responsabilité, et le Document sur la responsabilité des services de renseignement de sécurité.

1. Assurer la sécurité nationale

Il est clair que la conception et le fonctionnement d'un processus d'examen pour les activités de la GRC en matière de sécurité nationale doivent tenir compte des intérêts légitimes de sécurité nationale du Canada. Il n'existe pas de définition unique de la sécurité nationale. Toutefois, en termes très généraux, on considère généralement le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure du pays à la fois contre des menaces provenant de l'intérieur et de l'extérieur du pays comme partie intégrante du concept de « sécurité nationale ».

Les menaces envers la sécurité du Canada sont définies comme suit dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* :

- l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts;
- les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger; et
- les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Les activités de la GRC en matière de sécurité nationale s'étendent à ces menaces envers la sécurité du Canada en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, qui prévoit que les agents de la GRC « ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix » eu égard aux infractions découlant « d'activités constituant une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* » ou si « la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du *Code criminel* ».

Les fonctions de la GRC comprennent « l'arrêt de la perpétration » d'infractions à la sécurité nationale. La *Loi antiterroriste*, une législation importante adoptée après le 11 septembre, a modifié substantiellement le *Code criminel*, la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, à la fois en ce qui a trait aux infractions liées au terrorisme et aux nouvelles procédures (comme les dispositions sur la détention préventive et la

surveillance électronique). Ces changements législatifs ont considérablement élargi l'étendue du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale.

Il est clair que la nature des activités liées à la sécurité nationale présente des défis particuliers dans l'étude d'un mécanisme d'examen approprié. Par exemple, un processus d'examen devrait tenir compte des questions suivantes :

- protéger les relations avec les autres forces de police et services de renseignement de sécurité au Canada et ailleurs. Ceci comprend le fait de s'assurer que les *caveat* (c.-à-d. les restrictions sur la divulgation ou la diffusion de l'information) soient respectés de sorte que l'échange d'informations et de renseignements ne soit pas perturbé;

- protéger les relations internationales;

- protéger les sources humaines d'information ou les renseignements fournis par des sources humaines;

- protéger contre la divulgation les techniques d'enquête et méthodes opérationnelles, le cas échéant.

Quel que soit le modèle choisi, le mécanisme d'examen ne devrait pas en soi compromettre de manière inappropriée la sécurité nationale. L'une des questions consiste donc à savoir quelle forme de mécanisme d'examen conciliera l'objectif d'assurer les intérêts légitimes de sécurité nationale du Canada tout en atteignant les objectifs d'un processus d'examen efficace.

2. Protéger les droits et libertés

Un modèle d'examen approprié devrait notamment avoir l'objectif de protéger les droits et libertés. Il faut se référer au Document sur les droits et libertés pour obtenir de plus amples détails sur ces questions. La *Charte des droits et libertés* protège les droits et

libertés individuels, sous réserve d'une analyse de proportionnalité. Les codes des droits de la personne du fédéral et des provinces protègent les individus contre la discrimination. Les lois fédérales et provinciales, comme la *Loi sur la protection de la vie privée*, protègent la vie privée d'un individu relativement aux renseignements conservés ou détenus par des institutions gouvernementales. Je réfère collectivement à ces valeurs démocratiques libérales comme les « droits et libertés ».

Certains commentateurs soutiennent que les enquêtes de sécurité nationale et contre-terroristes, notamment dans la période d'après le 11 septembre, posent un plus grand risque potentiel aux droits et libertés que les enquêtes criminelles traditionnelles. On soutient, par exemple :

1. qu'il existe une possibilité d'utilisation trop grande des pouvoirs intrusifs;

2. que l'augmentation de l'échange d'information a potentiellement des conséquences plus importantes, p. ex. le partage avec des gouvernements étrangers;

3. que les techniques utilisées pour recueillir les renseignements sont soumises à moins d'examens externes (tribunaux, média, société civile), en partie parce qu'il y a moins de poursuites;

4. que les techniques d'enquête sont plus clandestines, semblables à la collecte de renseignements;

5. que les enquêtes en matière de sécurité nationale peuvent cibler des formes légitimes de dissidence et d'assemblée, et autres activités légales, et en conséquence menacer les libertés d'expression et d'association;

6. que les enquêtes en matière de sécurité nationale peuvent effectivement cibler des individus en fonction de leur race, religion ou origine ethnique, plutôt qu'en fonction d'activités criminelles soupçonnées;

7. que les responsables peuvent agir sur la base d'informations fournies par d'autres pays, et ayant possiblement résultées de la torture ou d'autres actes défendus; ou peuvent fournir des renseignements à des pays qui utilisent de telles méthodes;

8. que les responsables peuvent agir sur la base d'informations fournies par d'autres pays dont la fiabilité est en question ou dont la fiabilité sera difficile à établir; et

9. que les responsables peuvent, afin d'aider d'autres pays, soumettre des citoyens et résidents canadiens à une surveillance, un interrogatoire ou d'autres actes.

Il n'est pas possible de faire une analyse complète de ces assertions dans ce Document. Je renvoie donc le lecteur au Document sur les droits et libertés, et j'élabore brièvement sur l'un des arguments, à titre d'exemple. Un certain nombre d'intervenants dans l'Enquête sur les faits ont soulevé des questions au sujet du profilage racial et ethnique au sein des communautés arabes et musulmanes dans le sillage du 11 septembre, soutenant qu'un tel profilage mine les droits à la liberté, la vie privée et l'égalité de beaucoup de Canadiens innocents. Dans le présent contexte, il y a au moins un risque supplémentaire que les membres des communautés arabes et musulmanes, y compris les immigrants récents et les non-citoyens, puissent se sentir peu enclins à porter plainte à propos de la conduite des autorités policières. Toutefois, d'autres ont soutenu que l'on pourrait dire la même chose du profilage racial dans le contexte d'autres enquêtes policières. Une question qui survient alors est celle de savoir si les activités de la GRC en matière de sécurité nationale présentent un risque aux droits et libertés différent par rapport aux activités traditionnelles de police de la GRC. Si c'est le cas, quelle est la différence, et quelles sont les implications à prendre en compte pour un mécanisme d'examen?

Je m'intéresse à des soumissions sur cette question et sur plusieurs autres qui se présentent lorsqu'on étudie le rôle que devrait jouer un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale à l'égard de la protection des droits et libertés.

3. Assurer la responsabilité

Un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale doit aussi assurer un degré approprié de responsabilité. Puisque la responsabilité peut être définie et atteinte de différentes façons, je dois considérer quel devrait être l'objectif précis de responsabilité d'un examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Je dois notamment tenir compte du principe démocratique de transparence et d'ouverture, et je dois aussi considérer l'effet qu'aurait le principe de l'indépendance de la police sur la discussion. Ces questions sont présentées plus amplement dans le Document sur la responsabilité et le Document sur l'indépendance de la police.

Dans une société démocratique, la responsabilité des personnes en autorité et des institutions publiques est une valeur fondamentale. Comme souligné dans le Document sur la responsabilité, la notion de « responsabilité » recouvre des objectifs variés. La responsabilité peut comprendre le fait de contrôler (la responsabilité pour l'utilisation de pouvoirs publics), d'expliquer (fournir des informations), et de rassurer (veiller à rassurer le Ministre, le gouvernement ou le public que les pouvoirs sont légitimement exercés ou les fonds bien dépensés). Dans le contexte de la conception d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, certaines questions se posent :

La responsabilité pour quoi?

La responsabilité peut être utilisée relativement à la pertinence ou à l'efficacité. La pertinence fait référence au respect des lois et aux normes éthiques, s'agissant tant des fins que des moyens. La responsabilité liée au respect des lois est tout particulièrement problématique quand les pouvoirs de la police ne sont pas soumis aux formes traditionnelles d'examen judiciaire - soit pour des raisons de sécurité nationale soit parce que sont visées des activités de renseignement plutôt que des activités liées à des poursuites. La responsabilité liée à l'efficacité tend à mettre l'accent sur la relation entre la fin et les moyens pour l'atteindre : les moyens sont-ils efficaces et d'un rapport correct compte tenu de leur coût?

La responsabilité envers qui?

Il y a cinq organismes qui assurent l'imputabilité : les organismes exécutifs, judiciaires et législatifs du gouvernement; les enquêtes publiques; et le public. Cette dernière forme de responsabilité – le public – s'effectue par les médias, s'appuyant soit sur des demandes d'accès à l'information, soit sur leurs propres enquêtes, soit sur la publication des conclusions d'un mécanisme d'examen.

La responsabilité par qui?

Ceci renvoie à l'organisme spécifique qui effectue réellement un examen, ce qui diffère de l'instance auquel il rend compte de ses conclusions. Il peut s'agir de plus d'un organisme. Par exemple, un inspecteur général ainsi qu'un organisme indépendant d'examen, le CSARS, assurent la responsabilité du SCRS. Le CSARS rend compte au Ministre (exécutif), au Parlement (législatif), et au public grâce à la publication de ses rapports annuels. En considérant le genre d'organisme d'examen, des questions se posent en ce qui concerne le degré d'autonomie ou d'indépendance requis, les compétences ou l'expertise requise, les ressources, l'accès aux personnes et dossiers nécessaires à l'examen, le besoin de l'organisation qui subit l'examen de conserver la confiance d'autres organisations avec qui elle interagit, ainsi que la légitimité.

La responsabilité de qui?

La structure intégrée des EISN, EIPF et EIELI peut soulever des questions de juridiction, puisque certains des participants peuvent être des membres des forces de police provinciales ou municipales, et d'autres des fonctionnaires fédéraux qui ne sont pas membres de la GRC. L'intégration accrue avec d'autres agences fédérales ayant un mandat de sécurité nationale soulève des questions semblables.

La responsabilité quand?

La question du moment où la responsabilité devrait s'imposer est critique, notamment sur des questions sensibles de sécurité nationale et pour ne pas compromettre le principe de l'indépendance de la police. Une distinction doit être faite entre la responsabilité comme surveillance et comme examen. La « surveillance » (« oversight ») désigne généralement

la supervision, la gestion ou le contrôle, et elle peut impliquer une fonction continue de chien de garde sur les activités d'un organisme. Le terme « examen » (« review »), d'autre part, renvoie habituellement à un processus *ex post facto* qui peut impliquer des rapports, des entrevues, des vérifications et des évaluations pour fournir la base au jugement du public sur le fonctionnement des organismes et des responsables. L'examen comporte souvent une évaluation indépendante de la façon dont une organisation a fonctionné, attirant l'attention sur les fautes passées et invitant à des mesures correctrices pour l'avenir.

Les questions-clé dans ce domaine sont : Quelle est la nature de la responsabilité recherchée, et comment cet objectif influence-t-il la décision quant au mécanisme d'examen le plus approprié? Quel est l'organisme approprié pour assumer la responsabilité recherchée?

(a) Transparence/Ouverture

Une partie intégrante de notre système démocratique est l'assurance, dans toute la mesure du possible, de l'ouverture et de la transparence dans le fonctionnement des institutions publiques Ces principes sont souvent perçus comme des éléments importants de la responsabilité. Toutefois, ces principes doivent clairement être pondérés lorsqu'on analyse la responsabilité dans le contexte des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le défi sera toujours de concevoir un processus qui fournit la transparence au public alors que des éléments de l'examen devront obligatoirement être tenus sous le sceau du secret. Comment la transparence peut-elle être réalisée dans le cadre d'un examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale?

(b) Indépendance de la police

Il est clair que le principe de l'indépendance de la police doit être pris en compte dans la conception d'un mécanisme d'examen de la GRC, qui est un organisme chargé de

l'application de la loi. Le Document sur l'indépendance de la police souligne qu'en droit canadien, l'étendue de l'indépendance de la police vis-à-vis l'exécutif est un objet de débat. Dans sa forme la plus pure, le principe de l'indépendance de la police comprend l'absence de toute direction gouvernementale dans le cadre des activités d'application de la loi, telles que les enquêtes criminelles, les arrestations et les poursuites. Le principe vise à protéger le processus criminel de toute ingérence politique et gouvernementale déplacée. Il peut exister une distinction entre la responsabilité et l'obligation de rendre compte, d'une part, et le contrôle et la direction, d'autre part. Comment l'accent mis sur la responsabilité et l'examen par un mécanisme d'examen indépendant influence-t-il les préoccupations liées à l'indépendance de la police?

La législation prévoit des exceptions au principe de l'indépendance de la police, même dans le processus criminel, pour des affaires comportant des implications pour la sécurité nationale. La *Loi antiterroriste* exige l'approbation du Procureur général du Canada avant d'engager des poursuites pour des infractions terroristes en vertu du *Code criminel* ou de la *Loi sur la protection de l'information*. Le consentement du Procureur général est aussi requis avant que la police fasse la demande de tenir des investigations ou exerce des pouvoirs d'arrestation préventive, deux éléments pertinents dans le cadre d'une enquête criminelle portant sur des infractions terroristes. Les directives ministérielles émises en novembre 2003 prévoient aussi que le Ministre doit être averti des enquêtes de la GRC controversées ou délicates qui ont trait à la sécurité nationale, et établissent aussi certaines politiques pour guider ces enquêtes.

La question qui se soulève par le principe de l'indépendance de la police est comment l'appliquer dans le contexte de la responsabilité pour les activités de la GRC en matière de sécurité nationale, et comment ce principe peut-il influencer la conception de tout mécanisme d'examen proposé.

IV. Modèles canadiens

Le Mandat précise que je dois fonder mes recommandations en partie sur une étude des mécanismes d'examen canadiens. Je dois aussi faire une évaluation de l'interaction

probable entre un mécanisme recommandé pour les activités de la GRC liées à la sécurité nationale et les mécanismes d'examen existants.

Pour ces raisons, j'ai entrepris un examen des mécanismes d'examen et de responsabilité existants dans les services d'application de la loi et du renseignement de sécurité au Canada, y compris ceux qui s'appliquent à la GRC et aux autres organismes fédéraux engagés dans des activités liées à la sécurité nationale. Je décris brièvement ces mécanismes ci-après. On trouvera de plus amples détails dans le Document sur l'examen des forces de police et dans le Document sur la responsabilité des services de renseignement de sécurité. J'invite les soumissions du public sur les modèles d'examen canadiens, y compris des commentaires sur l'efficacité ou la valeur instructive des caractéristiques de ces modèles, ainsi que des suggestions sur comment un mécanisme d'examen recommandé pourrait interagir avec les mécanismes existants.

1. Agences d'examen des forces de police

(a) Commission des plaintes du public contre la GRC

Depuis 1988, la GRC est soumise à un organisme indépendant relatif aux plaintes, appelé la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP). Tout membre du public qui désire porter plainte à propos de la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions peut le faire auprès de la CPP. En 2002-2003, un peu moins de 900 plaintes officielles ont été déposées. Bien que la CPP reçoive d'abord la plainte, la GRC a le droit prioritaire d'enquêter sur la plainte et/ou de tenter de trouver une solution informelle. Ce n'est que lorsque le plaignant est insatisfait des résultats de l'enquête de la GRC ou lorsque le président de la CPP établit d'emblée qu'il est dans l'intérêt public de procéder ainsi, que la CPP mène sa propre enquête, tente sa propre proposition de solution informelle et/ou tient une audience.

La CPP peut aussi être l'initiatrice de plaintes et elle l'a fait relativement à Maher Arar. Toutefois, la CPP ne possède pas un pouvoir semblable à celui d'un vérificateur pour examiner les activités de la GRC au-delà de la portée d'une plainte. La Commission n'a

aussi aucun pouvoir d'exiger la production de documents, de rendre une décision exécutoire ou d'accorder des réparations à un plaignant. Elle peut seulement tirer des conclusions et faire des recommandations.

La CPP reçoit une grande variété de plaintes. La loi ne prévoit actuellement aucune distinction pour le traitement des plaintes qui portent sur les activités de la GRC liées à la sécurité nationale, même si la CPP a le pouvoir en vertu de la loi d'ordonner qu'une audience soit tenue à huis clos dans certaines circonstances, y compris pour prévenir la divulgation de renseignements qui pourraient être préjudiciables à l'application de la loi, à la défense du Canada ou à la détection, prévention ou répression d'activités hostiles ou subversives. Les audiences de la CPP sont aussi soumises à la *Loi sur la preuve au Canada*, qui contient des procédures pour le traitement de toute information « sensible » ou « potentiellement préjudiciable ».

Quand la CPP fait enquête sur une plainte, que celle-ci soit déposée par un individu ou déposée de sa propre initiative, la GRC est obligée de lui remettre tous les documents pertinents, sous réserve des privilèges comme ceux d'avocat-client et d'informateur confidentiel. Toutefois, l'obligation de la GRC de remettre des documents concernant des enquêtes sur la sécurité nationale, qui sont souvent classifiés secrets, demeure toujours sujet à débat.

Le président de la CPP soumet des rapports annuels au Ministre, qui sont alors déposés aux deux chambres du Parlement. Le budget actuel de la CPP est légèrement inférieur à 5 millions de dollars. Ses membres sont nommés par le cabinet fédéral pour un terme renouvelable de cinq ans, durant lequel ils ne peuvent être destitués que pour motif valable.

(b) Modèles provinciaux/territoriaux

La GRC, qui est sous la juridiction de la CPP, est la force de police des territoires. À l'exception de l'Î.-P.-É., toutes les provinces ont une forme d'organisme d'examen des plaintes pour leurs forces de police provinciales et/ou municipales. Ces agences

présentent de nombreuses différences et points communs, et j'encourage le lecteur à consulter le Document sur l'examen des forces de police en vue d'une comparaison et d'un exposé plus détaillés. Aux fins de ce Document de consultation, je crois qu'il est important de souligner certaines caractéristiques de ces modèles, en particulier les ressemblances et différences avec la CPP.

Comme la CPP, la plupart des organismes d'examen ne mènent généralement pas l'enquête initiale sur une plainte, ou elles n'ont pas compétence pour la mener. Seules les agences du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ont cette compétence, et le Québec et le Manitoba interdisent à leurs forces de police respectives de participer aux enquêtes sur des plaintes. Le Comité de déontologie de la Sûreté du Québec a le pouvoir de pénétrer dans les locaux de la police et d'exiger la production de documents. Au Manitoba, l'Organisme chargé des enquêtes sur l'application de la loi a également des pouvoirs étendus de perquisition. Dans toutes les autres provinces (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Ontario, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique), les organismes d'examen possèdent des pouvoirs variés, notamment pour mener une enquête subséquente, assumer l'opération de l'enquête ou recevoir des rapports d'avancement de l'enquête. Dans certains cas, le droit de mener une enquête subséquente exige une demande ou un appel exprès du plaignant. Dans certaines provinces, des tiers peuvent déposer des plaintes, mais dans d'autres provinces on exige le consentement de la personne qui est directement touchée par l'objet de la plainte.

Comme la CPP, aucun organisme d'examen n'a de pouvoir étendu semblable à un pouvoir de vérification des activités des forces policières, même si certaines agences ont des pouvoirs limités pour lancer des enquêtes, soit de leur propre initiative soit à la demande de leur ministre respectif. Dans la plupart des provinces, le cabinet provincial nomme les membres des organismes d'examen pour des termes renouvelables. En Colombie-Britannique, le commissaire est nommé pour un terme de six ans non-renouvelable par un comité spécial de l'Assemblée législative et il peut seulement être destitué par un vote des deux tiers des membres de ce comité.

Aucune des lois habilitantes ne prévoit de processus spéciaux ou de pouvoirs spéciaux de production de documents lorsqu'une plainte vise des activités policières comportant un élément relatif à la sécurité nationale. Pour revenir en arrière, alors que la GRC a la « responsabilité première » d'enquêter sur des infractions de sécurité nationale, les forces de police provinciales et municipales font tout de même des enquêtes sur des crimes pouvant avoir, ou être éventuellement identifiés comme ayant, des implications en matière de sécurité nationale. De même, certaines forces de police provinciales et municipales participent directement avec la GRC à des enquêtes de sécurité nationale, ou possèdent leur propre unité antiterroriste (p. ex., la police provinciale de l'Ontario). Il est donc possible que des agences d'examen provinciales puissent être responsables d'enquêter sur des plaintes comportant un aspect de sécurité nationale, alors qu'aucune procédure ou aucun autre mécanisme n'est prévu dans leurs lois habilitantes. Cela dit, la *Loi sur la preuve au Canada* pourrait néanmoins être invoquée dans le traitement d'une information « sensible » et « potentiellement préjudiciable ».

Je signale aussi qu'aucune agence d'examen ne semble posséder un mécanisme prévu par la loi pour aborder les difficultés opérationnelles ou de juridiction qui pourraient survenir lorsque des plaintes sont faites au sujet d'activités conjointes des forces de police, au niveau municipal, provincial ou fédéral.

En d'autres termes, même si les provinces ont des corps de police qui semblent être engagés à des niveaux divers dans des activités de sécurité nationale, aucune agence d'examen ne semble offrir d'instruction précise sur la façon dont de telles activités devraient être examinées ou comment les défis de la coopération entre juridictions pourraient être réglés. Néanmoins, certains des mécanismes d'examen possèdent des caractéristiques qui diffèrent de ceux de la CPP qu'il est utile de noter. Comme pour les autres parties de ce Document, j'invite le public à présenter ses observations en ce qui concerne les caractéristiques ou expériences des agences d'examen provinciales qui peuvent m'être utiles dans la réalisation de mon mandat.

(c) Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) est conçue sur le modèle de la Commission des plaintes du public contre la GRC, et présente plusieurs des caractéristiques communes aux modèles d'examen fondés sur le dépôt de plaintes. Cependant, la CPPM semble être le seul modèle canadien d'organisme d'examen ayant juridiction seulement sur certaines des activités, et non sur toutes, d'une force de police. La compétence de la CPPM est limitée à l'examen des plaintes concernant le comportement des membres de la Police militaire dans l'exercice de *leurs fonctions relatives au maintien de l'ordre*, tel que prévu dans les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Les tâches ou fonctions accomplies par la police militaire liées à l'administration, à l'entraînement ou à des « opérations militaires découlant de coutumes ou pratiques militaires établies » ne sont pas soumises à l'examen de la CPPM. Cette dernière exemption peut inclure des fonctions liées au rôle traditionnel de combat de la police militaire, y compris le contrôle de la circulation dans un théâtre militaire ou même la prise en charge de prisonniers de guerre.

Une plainte ne peut être examinée par la CPPM si l'agent des forces de police militaire exécutait des fonctions « non liées au maintien de l'ordre ».

2. Agences d'examen des services de renseignement de sécurité

Depuis quelque temps, le Canada possède différentes formes et niveaux d'examen pour les agences de renseignement de sécurité. Ces agences sont examinées par des organismes qui ont des fonctions d'examen fort différentes des modèles d'examen des forces de police présentés ci-dessus.

Par exemple, le SCRS est examiné par un comité désigné de membres du Conseil privé, appelé le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), dont le mandat est non seulement de faire enquête sur les plaintes, mais aussi « de

surveiller la façon dont [le SCRS] exerce ses fonctions ». Le CSARS initie donc régulièrement des examens des activités du SCRS pour vérifier leur conformité à la loi, y compris les restrictions sur les activités du SCRS contenues dans la *Loi sur le SCRS*, aux instructions du Ministre, et aux politiques opérationnelles. Le CSARS a un accès total à tous les documents du SCRS, y compris les documents normalement couverts par un privilège, à l'exception de ceux couverts par le privilège du cabinet. Le CSARS n'a pas l'autorité de tirer des conclusions ayant force obligatoire, mais ses conclusions et recommandations sont énoncées dans un rapport public annuel au Ministre. Le rapport est déposé au Parlement, fournissant de ce fait une forme de responsabilité législative pour le SCRS.

Le SCRS est aussi examiné par une inspectrice générale, qui fait rapport au Ministre. Le mandat de l'inspectrice générale est de contrôler la conformité aux politiques opérationnelles, et d'examiner les activités opérationnelles du SCRS. L'inspectrice générale doit aussi régulièrement attester au Ministre qu'elle est satisfaite des rapports d'activités opérationnelles du SCRS. En particulier, elle doit attester que le SCRS a respecté la *Loi sur le SCRS* et les instructions ministérielles, et que l'exercice de ses pouvoirs n'a été ni déraisonnable ni excessif. Comme le CSARS, l'inspectrice générale a un accès total aux documents du SCRS, à l'exception des documents couverts par le privilège du cabinet.

Le CST est examiné par le Commissaire du CST, qui en vertu de la loi doit être un juge surnuméraire ou à la retraite. Comme le CSARS, le commissaire du CST a un rôle d'enquêteur sur les plaintes, et un mandat de plus grande portée qui comprend la compétence de mener des enquêtes de sa propre initiative. Le commissaire du CST contrôle la conformité du CST à la loi, y compris les restrictions imposées aux activités du CST, ainsi que sa conformité aux instructions ministérielles et aux politiques opérationnelles. Le commissaire du CST a le même pouvoir d'exiger la production de documents que le CSARS et l'inspectrice générale du SCRS, mais ses conclusions n'ont pas force obligatoire. Ses conclusions et recommandations sont exposées dans un rapport

annuel au Ministre, présenté en deux versions, confidentielle et publique. Un exemplaire du rapport public est déposé au Parlement.

3. Autres mécanismes de responsabilité

En plus des organismes décrits ci-dessus, un certain nombre d'autres institutions et de forces jouent également un rôle important pour assurer la responsabilité des corps de police et de renseignement de sécurité du Canada.

Par exemple, quand les enquêtes mènent à des poursuites, les agences chargées de l'application de la loi sont soumises à un examen judiciaire. Les tribunaux étudient des contestations de la légalité et de la constitutionalité de la preuve présentées au procès. Les tribunaux passent en revue les renseignements pertinents recueillis par un corps de police et présentés en preuve dans un procès criminel, pour s'assurer qu'on a respecté les normes juridiques et constitutionnelles. Les renseignements recueillis par la police durant les enquêtes sont aussi examinés par les tribunaux. Par exemple, ils examinent les demandes de délivrance de mandats et, depuis la promulgation de la *Loi antiterroriste*, ils examinent les demandes d'enquêtes et d'engagements à comparaître assortis de conditions. Ces dernières demandes nécessitent aussi le consentement préalable du Procureur général, ce qui correspond à un contrôle supplémentaire des pouvoirs de la police.

Comme le SCRS n'est pas une agence chargée de l'application de la loi, il ne recueille pas les renseignements en vue de poursuites; en conséquence, ses techniques ne sont pas soumises aussi fréquemment à la possibilité d'un examen judiciaire. Toutefois, ses méthodes et choix d'enquête sont assujettis à de nombreuses procédures d'autorisation prévues par la loi. Le SCRS doit aussi demander des autorisations aux tribunaux pour utiliser certaines procédures d'enquête.

Bien que sa collecte des renseignements ne soit pas soumise à un examen des tribunaux, le CST doit respecter les procédures d'autorisation ministérielle pour certaines activités, tel que prévu dans sa loi habilitante.

En outre, toutes les agences chargées de l'application de la loi et de renseignement de sécurité au Canada sont subordonnées à la *Charte*, qui est appliquée par les tribunaux.

Il existe également diverses formes de responsabilité législative. Au niveau fédéral, par exemple, un certain nombre de comités exercent une forme d'examen et de responsabilité parlementaire pour des agences, ministères et organisations oeuvrant dans le domaine de la sécurité nationale. Ceux-ci comprennent le Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité et de la protection civile de la Chambre des communes; et le Comité permanent du Sénat sur la défense nationale et la sécurité. Le gouvernement fédéral a aussi récemment proposé la création d'un nouveau comité parlementaire chargé de la sécurité nationale, qui comprendrait des membres du Sénat et de la Chambre des communes. Un Comité intérimaire sur la sécurité nationale travaille actuellement à des recommandations sur la composition et le mandat du comité parlementaire proposé.

La responsabilité envers le Parlement et les assemblées législatives provinciales est aussi assurée à l'aide d'un certain nombre d'autres mécanismes. Par exemple, au niveau fédéral, la vérificatrice générale joue un important rôle de contrôle des dépenses et des activités des agences fédérales. En fait, la vérificatrice générale a récemment entrepris un examen important des activités de sécurité nationale des nombreuses agences et organismes fédéraux, dont la GRC. La vérificatrice générale dépose ses rapports au Parlement.

En outre, toutes les agences d'application de la loi et de renseignement de sécurité au Canada sont soumises aux lois qui codifient les droits de la personne. La plupart des agences chargées de l'application de la loi, et toutes les agences de renseignement de sécurité, doivent respecter les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, sous réserve des exemptions relatives à la sécurité nationale et à l'application de la loi. Les agences et les bureaux qui ont pour mandat de faire respecter ces lois ont généralement l'obligation de rendre compte au Parlement.

Tous ces mécanismes permettent de donner au public canadien accès à l'information au sujet des activités des agences d'application de la loi et de renseignement de sécurité du Canada. Les médias, groupes de pression et individus utilisent cette information pour conscientiser le public, faire pression pour obtenir des changements et proposer des solutions de rechange au statu quo.

Tel que mentionné ci-haut, j'invite le public à faire des commentaires sur les modèles d'examen et de responsabilité décrits dans cette partie.

V. Modèles internationaux

Le Mandat précise que je dois fonder mes recommandations en partie sur une étude des mécanismes d'examen que l'on trouve dans d'autres pays. Pour commencer, j'ai choisi huit pays dans lesquels il me semble que les arrangements institutionnels pour les activités de sécurité nationale et leur examen ou surveillance peuvent comporter des caractéristiques utiles pour le Canada. Étant donné le libellé de mon mandat, je m'intéresse en particulier à l'étude des modèles de pays où l'on trouve la plupart des circonstances suivantes :

- les traditions et les institutions démocratiques libérales sont comparables au Canada;
- la police conduit des activités de sécurité nationale;
- les activités en matière de sécurité nationale de la police sont en augmentation depuis le 11 septembre;
- il existe une structure fédérale, et la police nationale interagit ou coopère avec la police provinciale ou de l'État;
- il y a une interaction entre la police et les agences civiles dont les activités portent sur le renseignement de sécurité nationale; et/ou

- il y a eu quelque discussion au sujet de, ou l'établissement de nouvelles structures d'examen ou de structures modifiées pour répondre à une augmentation des activités de sécurité nationale de la police.

Beaucoup de pays abordent en ce moment le défi d'assurer la sécurité nationale tout en protégeant les droits et libertés et en assurant la responsabilité; et la comparaison de ces expériences peut s'avérer fort instructive. J'ai choisi les huit pays suivants : l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis. La Commission a déjà effectué des recherches préliminaires sur les mécanismes d'examen et de surveillance de la police et des agences de renseignement de sécurité dans chacun de ces pays. L'information recueillie à ce jour est tirée de rapports, recherches et articles disponibles au public, et elle est exposée dans le Document sur les modèles internationaux. Comme je l'ai déclaré au début du présent Document, nos recherches sur les modèles internationaux se poursuivent. Pour l'instant, je fais quelques observations générales sur le tableau de la sécurité nationale et sur les approches d'examen adoptées dans les pays choisis, en soulignant certaines caractéristiques des divers modèles.

1. Australie

L'Australie a récemment adopté un certain nombre de mesures législatives et d'autres mesures en matière de sécurité nationale. Celles-ci comprennent la création de nouvelles infractions relatives au terrorisme, dont l'application est confiée à la Australian Federal Police (AFP). L'AFP a des unités responsables des questions de sécurité nationale. Ces unités travaillent en étroite coopération avec les deux agences civiles responsables du renseignement de sécurité à l'étranger et dans le pays. Il pourrait être utile d'en apprendre davantage au sujet des activités de sécurité nationale de l'AFP, y compris son interaction avec les agences de renseignement de l'Australie, les forces de police locales et des États, et les agences étrangères.

Je suis aussi intéressé par les mécanismes d'examen en place pour la police et les agences de renseignement de sécurité de l'Australie, notamment parce que c'est un État fédéral.

Je constate que la police et les agences de renseignement de sécurité semblent être soumis à des mécanismes d'examen et de surveillance distincts, sans aucun chevauchement de compétence, et que les agences australiennes de renseignement de sécurité, et non la police, sont soumises à l'examen d'un inspecteur général et d'un comité mixte parlementaire.

Je note aussi que l'AFP est soumise à un examen externe du Commonwealth Ombudsman. Dans son Rapport annuel pour 2002-2003, l'Ombudsman affirme que les pouvoirs élargis pour les « activités antiterroristes » devenaient une question susceptible d'examen. Par exemple, des plaintes ont été déposées au sujet de perquisitions accordées dans le cadre d'enquêtes antiterroristes. L'Ombudsman affirme de plus qu'il « continuera à surveiller les questions de conduite pour s'assurer que les pouvoirs accrus (de l'AFP) ne conduisent pas à une érosion inappropriée des droits de la personne ». Il peut être utile d'en apprendre plus au sujet de l'activité récente d'examen de l'Ombudsman sur ces questions.

2. Belgique

La force de police nationale de la Belgique a plusieurs unités consacrées à des activités de sécurité nationale. Bien que le personnel engagé dans de telles activités semble être relativement peu nombreux, les modèles d'examen en place en Belgique peuvent être d'un certain intérêt.

Le Comité P de la Belgique est un comité qui rend compte à la législature belge, mais il n'est pas composé de législateurs. Sa compétence s'étend aux forces de police locales et nationales, et il semble avoir une fonction d'examen de grande portée. Il semble chargé d'examiner des questions aussi variées que les prétendues conditions dans les cellules des postes de police, les prétendus vols commis par des agents de police, les allégations de racisme et de discrimination, les octrois de perquisitions, et la conformité et l'efficacité de l'intégration des activités de la police à celles des autres autorités internationales et internes. Le comité P a aussi compétence pour instituer ses propres enquêtes.

Il semble qu'il existe aussi des mécanismes pour régir l'interaction entre le Comité P et le Comité I, qui examinent les activités des agences de renseignement de la Belgique.

Il sera utile d'examiner davantage ces fonctions et structures, pour décider si elles peuvent fournir des exemples utiles pour le Canada.

3. Allemagne

L'Allemagne a récemment adopté plusieurs mesures de sécurité nationale, y compris des modifications à son code criminel et des changements à ses structures d'échange de renseignements. L'Office fédéral de police criminelle allemande, le BKA, est chargé d'activités conventionnelles d'application de la loi, ainsi que d'activités relatives à la sécurité nationale, dont la collecte de renseignements de sécurité.

Comme pour les autres pays où les forces de police sont engagées dans des activités relatives à la sécurité nationale, il sera utile d'enquêter davantage sur la division opérationnelle des activités d'application de la loi et de collecte de renseignements, et sur l'interaction du BKA avec les forces de police des États et avec les agences de renseignement étrangères et intérieures et les autres agences; et d'examiner les mécanismes d'examen pour les forces de police et les agences de renseignement.

Comme l'Allemagne est un État fédéral, son appareil d'examen peut être d'une utilité particulière pour aborder les questions portant sur la façon dont un mécanisme d'examen d'une force de police fédérale interagit avec d'autres autorités d'examen fédérales et des États.

4. Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande a aussi récemment adopté de nouvelles mesures, législatives et autres, relatives à la sécurité nationale, dont des mesures qui élargissent les pouvoirs de la police, créent des équipes spéciales de police vouées aux activités liées à la sécurité nationale et augmentent la coopération internationale.

En Nouvelle-Zélande, il semble exister des mécanismes d'examen pour la police et d'autres pour les activités de renseignement. L'inspecteur général du renseignement et de la sécurité et le commissaire des perquisitions de sécurité sont les principaux mécanismes d'examen pour les agences de renseignement de sécurité. La Police Complaints Authority est le principal mécanisme d'examen de la police nationale, et un projet de loi a récemment été présenté pour augmenter son indépendance.

5. Norvège

La force de police nationale de la Norvège a une division civile appelée le Service de sécurité de la police. Ce dernier a un mandat législatif distinct, et il effectue la collecte de renseignements de sécurité à l'intérieur du pays et certaines activités reliées à l'application de la loi relatives à la sécurité nationale. L'établissement d'un mandat législatif pour le Service de sécurité de la police a résulté d'un examen approfondi par une commission d'enquête en 1996.

Il sera utile de vérifier précisément comment les activités de maintien de l'ordre et de collecte de renseignements sont réparties entre le Service de sécurité de la police et le reste de la force de police nationale, et d'examiner l'étendue de l'interaction entre elles, et entre le Service de sécurité de la police et les autres agences internationales et nationales. Ceci nous aidera à comprendre les implications pour les mécanismes d'examen qu'a le partage des fonctions outre les forces de police

La Norvège semble avoir un système d'examen où la compétence est définie, au moins en partie, par la nature de l'activité contestée. Par exemple, le Comité de surveillance du renseignement et des Services de surveillance et de sécurité a compétence sur toutes les activités de collecte de renseignements, à l'exception du renseignement étranger, quel que soit l'organisme qui les effectue. Le comité enquête sur les plaintes et conduit les inspections prévues par la loi et les enquêtes entreprises de sa propre initiative, y compris sur des questions ayant fait l'objet de critiques du public. Le comité d'examen a des habilitations de sécurité et des pouvoirs étendus d'accès aux documents pertinents. En vertu de la loi, il doit constater et empêcher toute injustice envers les personnes et

s'assurer que les fonctions de sécurité sont requises et en conformité avec la loi, tout en tenant compte de la sécurité nationale et des relations avec les pays étrangers. L'agence d'examen est dotée de membres nommés par la législature pour des mandats de cinq ans, renouvelables.

Ceci semble être un dispositif d'examen peu commun, dans la mesure où le Comité a compétence sur une activité par opposition à une agence spécifique; il peut donc offrir une étude de cas très utile. J'aimerais enquêter davantage sur ce dispositif, pour voir comment il a fonctionné en pratique et pour identifier toute difficulté auquel il a pu faire face, comme les contestations visant la compétence.

6. Suède

Comme la Norvège, la force de police nationale de la Suède comprend un Service de sécurité engagé dans des activités de collecte de renseignement de sécurité et des activités d'application relatives à la sécurité nationale. Toutefois, contrairement à la Norvège, le service de sécurité de la police comprend des agents de police de la force régulière. Il y a une ordonnance qui décrit son mandat.

Il sera utile d'enquêter sur la répartition des fonctions entre le service de sécurité de la police suédoise et ses membres réguliers, et d'examiner l'étendue de l'interaction et du chevauchement des fonctions.

En outre, étant donné que la force de police nationale de la Suède est engagée à la fois dans des activités traditionnelles d'application de la loi et des activités liées à la sécurité nationale, il peut être particulièrement instructif d'enquêter davantage sur les mécanismes d'examen auxquels la police est assujettie. Je note qu'il existe aussi en Suède un Records Board qui contrôle le respect par le Service de sécurité des lois portant sur la collecte, la rétention et la divulgation des renseignements personnels sur les citoyens.

Le modèle d'examen de la Suède pour les activités de sécurité nationale d'une force de police semble donc avoir certaines caractéristiques qui sont nouvelles par rapport au contexte canadien et qui peuvent mériter une étude supplémentaire.

7. Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a récemment adopté des lois et en a modifié d'autres qui ont un impact sur ses structures en matière de sécurité nationale, y compris sur les pouvoirs octroyés à ses forces de police. Il n'y a aucune force de police nationale d'application générale de la loi au Royaume-Uni, mais les forces locales et régionales effectuent des activités relatives à la sécurité nationale, dont la collecte de renseignements, par l'entremise des unités au sein de chacune des forces appelées des Special Branches, ainsi que par l'entremise des unités antiterroristes au sein de plusieurs forces. Je suis intéressé à examiner la portée des activités des Special Branches et des unités antiterroristes, y compris l'étendue de leur interaction avec les forces de police régulières, les agences étrangères et les agences de renseignement du Royaume-Uni : MI-5 (intérieur), MI-6 (étranger) et le Government Communications Headquarters (renseignements électromagnétiques).

Je m'intéresse aussi à une étude détaillée des mécanismes d'examen du Royaume-Uni. Je constate que la Independent Police Complaints Commission vient d'être créée, ainsi qu'un nouveau poste de Police Ombudsman for Northern Ireland. Ni l'un ni l'autre de ces organismes ne semble faire une distinction de compétence entre les activités traditionnelles de l'application de la loi et les activités d'une force de police relatives à la sécurité nationale.

En outre, il existe au Royaume-Uni des mécanismes d'examen qui ont compétence sur certaines activités à la fois de la police et des agences de renseignement : la Interception of Communications Commissioner et le Investigatory Powers Tribunal. Il peut s'avérer utile d'examiner comment ces organismes d'examen fonctionnent, et comment elles interagissent avec les autres structures d'examen et de surveillance pour les services de police et de renseignement.

Il peut aussi être utile d'examiner comment la doctrine de l'indépendance de la police a été interprétée dans le contexte du Royaume-Uni.

8. États-Unis

Comme certains des autres pays choisis, les structures constitutionnelles des États-Unis diffèrent considérablement de celles du Canada, de telle sorte que les mécanismes d'examen et de surveillance ne risquent d'offrir qu'un intérêt limité. Néanmoins, les États-Unis peuvent avoir une certaine utilité comme étude de cas.

Par exemple, les États-Unis offrent l'exemple d'une force de police fédérale engagée dans des activités de sécurité nationale (le FBI), y compris la collecte de renseignements et l'application de la loi visant les infractions relatives à la sécurité nationale. Ils offrent aussi l'exemple d'un pays dans lequel de nombreuses mesures de sécurité nationale ont été prises dans la période suivant le 11 septembre, et dans lequel au moins une agence supplémentaire d'examen semble avoir été ajoutée suite à ces nouvelles mesures. C'est-à-dire la *PATRIOT Act*, qui crée une responsabilité expresse au sein de l'Office of the Inspector General (OIG) du ministère de la Justice, qui a compétence pour l'examen d'un certain nombre d'agences fédérales, y compris le FBI, pour examiner les réclamations relatives aux violations des droits civils par le FBI.

L'OIG effectue ces examens dans le contexte de son mandat plus large d'examen du FBI. Il peut choisir quelles plaintes feront l'objet d'une enquête et il peut référer les autres à l'Office of Professional Responsibility. Son mandat semble comprendre l'examen d'un vaste éventail d'activités, allant des enquêtes sur des allégations de fausses réclamations de frais de voyage; des allégations d'accès inapproprié à des bases de données, et des plaintes de détention, d'arrestation et de fouille illégales; à un examen des programmes de contre-espionnage du FBI. Le Congress peut aussi demander à l'OIG de mener des enquêtes sur des questions à la fois d'efficacité et de conformité.

Le FBI est aussi assujetti à un comité de surveillance du Congrès, tout comme la Central Intelligence Agency (CIA), et la National Security Agency (NSA). Il pourrait être utile d'enquêter davantage sur les fonctions et activités de ces comités.

Les États-Unis sont aussi un État fédéral, et il peut être intéressant d'examiner la question de savoir si les structures d'examen du FBI comprennent des mécanismes portant sur l'interaction du FBI avec les forces de police des États, ainsi qu'avec d'autres agences internationales et nationales. Je note aussi que la National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (la « 9/11 Commission ») a récemment recommandé qu'un conseil soit créé au sein de l'exécutif pour surveiller le respect des directives de la Commission et des engagements du gouvernement à l'égard des libertés civiles. Cette recommandation a été suivie de l'adoption d'un décret exécutif créant le President's Board on Safeguarding Civil Liberties. Il peut s'avérer intéressant d'examiner la recommandation, ainsi que le fonctionnement de ce Conseil.

9. Prochaines étapes

La Commission continuera son étude des comparaisons internationales pertinentes, y compris un examen de la documentation disponible. La Commission sollicitera aussi des renseignements des personnes directement impliquées dans les agences et institutions pertinentes, à la fois par écrit et, peut-être dans quelques cas, par le biais d'entrevues. Nous espérons pouvoir obtenir des évaluations de l'efficacité des systèmes examinés.

VI. Options

L'un des principaux objectifs de ce Document de consultation est de susciter un dialogue public au sujet des options pour un mécanisme d'examen des activités de sécurité nationale de la GRC. Maintenant que j'ai résumé de façon assez détaillée ces activités, et commencé mon analyse des modèles d'examen canadiens et internationaux, je crois utile d'exposer de façon préliminaire quelques options de mécanisme d'examen.

Cette partie vise à fournir une liste d'options préliminaire et non exhaustive. J'anticipe un examen plus approfondi des modèles internationaux par la Commission, qui pourra faire connaître d'autres options, et j'invite les suggestions du public concernant d'autres possibilités ou variantes des modèles décrits ci-dessous. J'invite aussi le public à faire des soumissions sur les questions de savoir s'il est nécessaire de trouver un nouveau mécanisme d'examen, si les modèles proposés sont du ressort de mon mandat, et sur les nombreuses questions soulevées par toute analyse de ces modèles. J'ai exposé certaines de ces questions ci-dessous, mais je demande aussi au public d'examiner la « Liste de questions », qui est disponible au site web de la Commission. Les questions suivantes provenant de la Liste de questions sont particulièrement pertinentes à cette partie :

Si je recommandais un nouveau mécanisme d'examen :

a. sur quelles activités/entités devrait-il avoir compétence?

b. quelles fonctions devrait-il avoir?

c. quelle autorité et quel pouvoir de redressement devrait-il avoir?

d. quels devraient être ses processus?

e. à qui devrait-il rendre compte?

f. dans quelle mesure ses rapports devraient-ils être publics ou classifiés?

1. Option A : Statu quo

Tel que mentionné dans le Document sur la GRC, il existe déjà de nombreuses structures de responsabilité et d'examen pour la GRC. Par exemple, elle a une loi habilitante, un code de conduite, des politiques internes, des directives du Ministre et une hiérarchie de supervision. Elle est soumise à la vérification par des agences indépendantes, dont la Commission des plaintes du public et la vérificatrice générale. Elle doit respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Charte des droits et libertés* et les préceptes

du principe de légalité. La preuve que la GRC recueille et tente d'utiliser dans une poursuite est assujettie à un examen judiciaire.

Une question de premier ordre dans l'Examen de la politique est donc de savoir si les mécanismes actuels d'examen et de responsabilité constituent un contrôle approprié des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, de sorte qu'aucun nouveau « mécanisme d'examen indépendant » ni aucune variante ne devrait être recommandé.

Je m'intéresse aux soumissions du public sur la question de savoir si, et comment, les mécanismes actuels d'examen sont insuffisants ou suffisants. En d'autres termes, quels devraient être les objectifs d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale? Comment les mécanismes actuels atteignent, ou n'atteignent pas, ces objectifs?

2. Option B : Des pouvoirs accrus pour la Commission des plaintes du public contre la GRC

En faisant des recommandations pour un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, je dois étudier de façon détaillée le mécanisme d'examen indépendant qui existe déjà : la Commission des plaintes du public contre la GRC. Je dois considérer si elle est structurée, mandatée et équipée pour réaliser les objectifs d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je dois aussi considérer s'il est faisable de distinguer les fonctions de la GRC relatives à la sécurité nationale de ses autres fonctions d'application de la loi.

Si j'en venais à conclure que la structure de la CPP est, d'une ou de plusieurs façons, inapte à la tâche, une option serait de recommander qu'on lui octroie de nouveaux pouvoirs, et/ou qu'elle soit structurée différemment. Par exemple, je pourrais m'inspirer de l'exemple du CSARS, et peut-être de certains modèles internationaux comme le Comité P de la Belgique et l'inspecteur général du FBI, pour recommander que la CPP ait l'autorité d'effectuer des vérifications, qu'une plainte soit déposée ou non, l'autorité

d'examiner la conformité de la GRC aux directives, politiques et règles constitutionnelles et juridiques; et qu'elle ait le pouvoir d'exiger la production des documents de la GRC.

Cette option soulève plusieurs questions. Par exemple, pourquoi la CPP aurait-elle besoin de pouvoirs ou structures qui diffèrent de ceux qu'elle possède déjà? Quels changements précis seraient nécessaires? Quel serait le nouveau mandat de la CPP? Comprendrait-il un examen de l'efficacité et/ou du respect des directives et des politiques? Peut-on concilier une augmentation des pouvoirs de la CPP avec la doctrine de l'indépendance de la police? Est-ce qu'une augmentation des pouvoirs serait limitée à l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale? Dans l'affirmative, comment celles-ci seraient-elles définies? Quelle que soit la réponse à cette dernière question, la compétence d'examen de la CPP deviendrait-elle si étendue que son efficacité serait diminuée? Comment la CPP traiterait-elle des questions de juridiction soulevées par la composition provinciale-fédérale-internationale des équipes intégrées d'application de la loi de la GRC, comme les EISN et les EIPF? Comment les autres agences internationales et canadiennes réagiraient-elles à une CPP ayant des pouvoirs plus étendus? Les structures de reddition de compte de la CPP changeraient-elles? Quels pouvoirs de redressement posséderait-elle?

Je m'intéresse à des soumissions du public sur toutes ces questions, ainsi que sur toute autre question, défi ou avantage soulevé par cette option.

3. Option C : Création d'un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale

Une autre option serait de recommander la création d'une nouvelle agence ayant compétence pour examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Elle pourrait avoir des structures, fonctions et pouvoirs semblables à ceux d'organismes comme le CSARS, le commissaire du CST, l'inspectrice générale du SCRS ou certains modèles internationaux. Il coexisterait avec la CPP, qui aurait compétence pour le reste des activités de la GRC.

Cette option pourrait comprendre des recommandations prévoyant certains prérequis à la nomination des membres de la nouvelle agence; que ces personnes nommées et que l'agence aient des prérequis en matière de respect de la sécurité; que le mandat de l'agence soit non seulement d'examiner la conformité mais aussi l'efficacité; qu'elle possède le pouvoir d'effectuer des vérifications et d'exiger la production des documents; et/ou qu'elle ait le pouvoir de rendre des décisions exécutoires.

Une telle recommandation suppose nécessairement qu'il serait plus efficace ou plus souhaitable que les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale soient examinées par un organisme distinct de la Commission des plaintes du public, ayant un mandat différent, une composition différente et des pouvoirs d'examen plus étendus. Il me faut également examiner pourquoi ces pouvoirs plus étendus ont généralement été réservés aux pures agences de renseignement, comme le SCRS et le CST, et pourquoi ils n'ont pas souvent été accordés à des agences d'examen des forces de police. Peut-on dire que les activités de la GRC ont changé suffisamment pour qu'une modification dans les principes d'examen soit de mise ou que les modèles traditionnels ne sont plus appropriés? Et quel enseignement puis-je tirer de l'exemple des modèles d'examen dans d'autres juridictions ayant apparemment une autorité semblable au CSARS sur la force de police nationale?

Un certain nombre d'autres questions viennent à l'esprit. Serait-il faisable d'avoir un organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, alors qu'une autre (la CPP) examine le reste des activités de la GRC? Comment définirait-on les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale? Existerait-il un certain chevauchement de compétence ou de coopération entre le nouvel organisme et les agences existantes? Une telle division des compétences ne serait-elle pas davantage compliquée par l'intégration des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale avec d'autres agences et forces de police provinciales, fédérales et internationales? Est-ce que les pouvoirs d'un tel organisme constitueraient une surveillance par l'exécutif d'une force de police? Est-ce que l'agence offrirait une responsabilité parlementaire tel qu'effectuent le CSARS et le commissaire du CST, ou une responsabilité ministérielle tel qu'effectue l'inspectrice générale du SCRS)? Qu'il soit catégorisé comme de surveillance ou

d'examen, est-ce que l'octroi de tels pouvoirs est conciliable avec la doctrine de l'indépendance de la police? Quels en seraient précisément le mandat, la fonction, les pouvoirs, les structures, etc.?

Je m'intéresse aux soumissions du public sur ces questions, ainsi qu'à toute autre question, défi ou avantage soulevé par ces options.

4. Option D : CSARS commun à la GRC et au SCRS

Une autre possibilité est de recommander que le CSARS soit responsable d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. En d'autres termes, le CSARS aurait une double compétence : sur le SCRS, et sur une partie des activités de la GRC.

Tout comme les options B et C, cette option suppose une conclusion que les mécanismes d'examen actuels, y compris la Commission des plaintes du public contre la GRC et les tribunaux, soient insuffisants dans un ou plusieurs domaines, et une conclusion que l'examen des activités liées à la sécurité nationale doivent être confiées à un autre organisme.

Cette option soulève des questions semblables à celles soulevées par les options B et C. Est-il approprié de soumettre certaines activités de police au niveau d'examen auquel le SCRS est assujetti? Pourquoi ou pourquoi pas? Serait-il fonctionnel d'octroyer au CSARS une compétence d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, alors que la Commission des plaintes du public ait compétence sur le reste des activités de la GRC? Comment définirait-on les activités de la GRC en matière de sécurité nationale? Existerait-il un certain chevauchement d'autorité ou de coopération entre le CSARS et la CPP? Un tel morcellement des compétences ne serait-il pas davantage compliqué par l'intégration des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale avec les autres forces de police et agences provinciales, fédérales et internationales? Est-ce que cette option répondrait au moins aux difficultés d'examen soulevées par la coopération en matière de sécurité nationale des agents du SCRS et de la GRC? Est-ce que l'examen par le CSARS des activités de la GRC en matière de sécurité

nationale peut coexister avec la doctrine de l'indépendance de la police? Le CSARS posséderait-il des structures de reddition de compte différentes ou des fonctions et pouvoirs différents selon qu'il examine les activités de la GRC ou du SCRS? Comment la responsabilité élargie affecterait-elle le mandat du CSARS relativement au SCRS?

Comme avec les autres options, je suis intéressé à des soumissions du public sur ces questions, ainsi qu'à toute autre question, défi ou avantage soulevé par cette option.

5. Option E : Le modèle du CSARS commun à toutes les opérations de sécurité nationale réglementées par le fédéral

Une façon de résoudre les défis posés par l'intégration des activités de la GRC en matière de sécurité nationale avec d'autres agences et ministères fédéraux (comme le SCRS, le CST, le CIC et l'ASFC) serait d'établir un mécanisme d'examen ayant compétence sur les activités relatives à la sécurité nationale de toutes les agences et tous les ministères réglementés par le fédéral. L'une des recommandations de la Commission de McDonald était qu'une agence examine la légalité et la conformité de la collecte secrète de renseignements par toutes les agences non-policières du gouvernement fédéral. Pour établir un tel organisme, la compétence d'un organisme existant comme le CSARS pourrait être considérablement élargie ou un nouvel organisme pourrait être créé. S'inspirant de l'expérience internationale du Royaume-Uni et de la Norvège, une telle agence d'examen pourrait avoir compétence sur certaines activités, comme la surveillance électronique ou la collecte de renseignements, sans égard à l'organisme qui les effectue.

Encore une fois, un certain nombre de questions viennent immédiatement à l'esprit. Est-ce qu'un tel organisme remplacerait le CSARS, l'inspectrice générale du SCRS et le commissaire du CST? Remplacerait-il d'autres structures d'examen comme certaines fonctions de la vérificatrice générale? Posséderait-il une compétence concurrente ou chevauchante avec ceux-ci et d'autres structures d'examen, comme la CPP, et les nombreux tribunaux administratifs qui ont compétence sur des entités réglementées par le fédéral? Comment seraient définies les activités en matière de sécurité nationale de tous

les organismes et agences? Est-ce que les activités en matière de sécurité nationale des forces armées, ou certains aspects de celles-ci, feraient partie du champ de compétence? Quelles seraient les implications d'un organisme d'examen qui traverserait les frontières ministérielles au sein du gouvernement fédéral? Cette agence effectuerait-elle un examen de l'efficacité et de la conformité aux opérations en matière de sécurité nationale? Est-ce que cette option répond mieux que les autres à la question de l'intégration provinciale, fédérale, internationale des activités de la GRC, comme les EISN, EIPF et EIELI?

Je m'intéresse aux commentaires du public sur ces questions, ainsi que sur les autres questions soulevées par cette option.

6. Option F : Examen/surveillance parlementaire

Une autre possibilité est que toute lacune des structures actuelles d'examen que l'on identifierait pourrait être comblée par un comité parlementaire ayant le mandat d'examiner ou de surveiller les activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Un tel comité pourrait avoir le mandat et la structure que le gouvernement proposera pour le Comité de sécurité nationale des parlementaires, ou il pourrait en constituer une variante. Plusieurs des pays dont la Commission examine les modèles présentent aussi le modèle d'examen et de surveillance parlementaire.

Je dois garder à l'esprit le Mandat en présentant une telle option. Comment une telle recommandation correspondrait-elle avec mon mandat de faire les recommandations que je considère souhaitables sur un mécanisme d'examen indépendant? Si je faisais une telle recommandation, serait-elle en sus d'autres recommandations? Est-il possible qu'un comité parlementaire examine l'efficacité des opérations alors que d'autres organismes d'examen en examinent la conformité?

J'invite les commentaires du public sur ces questions et d'autres questions soulevées par cette option.

7. Option G : Autres modèles et variantes

Comme je l'ai mentionné, je considère la liste des options ci-dessus comme préliminaire et non exhaustive. Je m'intéresse aux suggestions pour d'autres modèles, de variantes des modèles décrits ci-dessus, et de caractéristiques d'examen pouvant faire partie d'une recommandation ultime. Les suggestions concernant des caractéristiques particulières d'examen pourraient varier d'exigences accrues dans les lois ou les règlements, comme ceux qui régissent les activités d'enquête du SCRS; à la création d'un comité ou d'une fonction spéciale pour examiner la conformité; à la formulation de mandats précis relatifs à l'examen d'activités comme l'échange de renseignements; à la création de mécanismes qui surmonteront certains obstacles liés à la compétence; jusqu'à un organisme aux caractéristiques d'examen totalement nouvelles, tel l'accent sur une activité spécifique plutôt que sur un organisme.

En d'autres termes, je m'intéresse à recevoir tout genre d'observations et de suggestions qui pourraient m'aider à satisfaire mon mandat de formuler des recommandations.

ANNEXE A
LISTE DES ACRONYMES

AFP	Police fédérale australienne (Australian Federal Police)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
FBI	Bureau fédéral d'enquête ((US) Federal Bureau of Investigation)
BKA	Office fédéral de police criminelle allemande (Bundeskriminalamt - BKA)
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CPP	Commission des plaintes du public contre la GRC
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
MDN	Ministère de la Défense nationale
AEC	Affaires étrangères Canada
EIPF	Équipes intégrées de la police des frontières
EIELI	Équipes intégrées d'exécution de la Loi sur l'immigration
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale
CEIM	Centre d'évaluation intégrée des menaces
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
PE	Protocole d'entente
CPPM	Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
SESN	Section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (de la GRC)
OIG	Bureau de l'inspecteur général ((US) Office of the Inspector General)
SPPCC	Sécurité publique et Protection civile Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SEPC	Système d'enquêtes protégées sur la criminalité (de la GRC)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

ANNEXE B
LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE ET AUTRES RÉFÉRENCES

Documents de référence :

- La GRC et la sécurité nationale
- Cadre législatif pour les activités de sécurité nationale de la GRC
- Sécurité nationale et droits et libertés
- Responsabilité et transparence
- Indépendance de la police (voir aussi les autres documents cités sous la rubrique « Autres références » ci-dessous)
- Modèles nationaux d'examen des forces de police
- La responsabilité des services de renseignement au Canada
- Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des services de renseignement de sécurité

Autres références :

« Le cadre législatif et structurel pour l'environnement de la sécurité nationale au Canada », pièce 2 dans l'enquête sur les faits.

Kent Roach, « Quatre modèles de relations entre la police et le gouvernement. » ("Four Models of Police-Government Relationships"), document présenté lors du Symposium de la Commission d'enquête sur Ipperwash/Osgoode Hall Law School sur les relations entre la police et le gouvernement les 28 et 29 juin 2004.
(http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/pdf/Roach.pdf)

Autres références dans le cadre de ce document :

« Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale. »
(http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=F&doc=natsecurnat/natsecurnat_f.htm).

« Document de consultation préalable pour aider à la mise sur pied d'un comité parlementaire mandaté pour examiner la sécurité nationale »
(http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/national_security/nat_sec_cmte_e.asp).

Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar
Examen de la politique

Modifications au Document de consultation
14 décembre 2004

Vous trouverez ci-après une liste des modificiations apportées au Document de consultation depuis sa publication en Octobre 2004. Les modifications sont surlignées ci-dessous en caractère gras et, à moins d'indication contraire, ont été faites dans les versions française et anglaise.

Page	Modification
8	"...the **Communications** Security Establishment..." (Changement uniquement à la version anglaise)
25	"...mais ses conclusions et recommandations sont énoncées dans un **rapport public annuel** au Ministre. **Le rapport** est déposé au Parlement, fournissant de ce fait une forme de responsabilité législative pour le SCRS."
29 - 30	Au premier paragraphe sous la section "Belgique", **la phrase suivante a été enlevée**: "...et que le code criminel de la Belgique ne comprenne pas d'infractions spécifiques..."
32	Au premier paragraphe sous la section "Suède", **la phrase suivante a été enlevée**: "...et il ne semble pas avoir un mandat distinct en vertu d'une loi". Cette phrase a été remplacée par: "Il y a une ordonnance qui décrit son mandat."

Commission Arar

Examen de la Politique

Plan du document de consultation

AU17 JUIN 2004

1. **<u>Évolution de la GRC et du contexte de la sécurité et du renseignement au Canada</u>**

   (a) La GRC

      (i) Introduction générale et mandat

      (ii) Fonction et composition

         (1) Composition

         (2) Obligations et fonctions

         (3) Mécanismes de responsabilisation, y compris règles et réglementation, normes, code de conduite et instructions du ministre

   (b) Quelle est la fonction de sécurité nationale de la GRC?

      (i) Évolution des fonctions

         (1) De la Confédération au rapport McDonald

         (2) Du rapport McDonald au 11 septembre 2001

      (ii) Du 11 septembre 2001 à aujourd'hui – Fonction nationale de sécurité

         (1) Cadre législatif et contexte

         (2) Organisation des activités de la GRC en matière de sécurité nationale

         (3) Rôle de la GRC, y compris interaction avec d'autres entités au pays (p. ex., ministères et organismes fédéraux et provinciaux [comme le SCRS, le CST, Immigration, le MDN], forces policières municipales et provinciales) et des entités internationales (p. ex., organismes, forces policières)

   (c) Lien entre services policiers et sécurité nationale en ce qui concerne la GRC

      (i) Fonction traditionnelle de maintien de l'ordre

      (ii) Indépendance policière par rapport au gouvernement / à l'exécutif

(iii) Depuis le 11 septembre 2001

(1) Services policiers axés sur le renseignement

(2) Coopération avec d'autres organismes

(a) Les EISN (« INSETS »)

(b) Échange d'information

(c) Autres

(d) Répercussions pour les valeurs fondamentales telles que respect de la vie privée, égalité, droits civils, droits de la personne et démocratie

2. **Les processus d'examen au Canada**

(a) La Commission des plaintes du public contre la GRC

(b) Responsabilisation interne à la GRC

(c) Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)

(d) L'inspecteur général du SCRS

(e) Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST)

(f) Modèles provinciaux d'examen des services policiers

(g) Les tribunaux

(h) Le vérificateur général

(i) Le Parlement / Le Sénat

(i) Rapports annuels

(ii) Comités parlementaires

(j) Le commissaire à l'information

(k) Le commissaire à la protection de la vie privée

(l) La Commission canadienne des droits de la personne

(m) La société civile et les médias

(n) Autres

3. **Examen des activités de sécurité / du renseignement dans d'autres administrations – modèles de surveillance des forces policières se livrant à ces activités**

(a) Royaume-Uni

(b) Australie

(c) Nouvelle-Zélande

(d) République fédérale d'Allemagne

(e) Belgique

(f) Norvège

(g) États-Unis

(h) Autres

4. **Options de modèles d'examen**

(a) Statu quo

(b) Élargissement des pouvoirs de la Commission des plaintes du public

(c) Inspecteur général pour la GRC en matière de questions de sécurité nationale

(d) Adaptation du modèle de commissaire du CST à la GRC

(e) Adaptation du modèle du CSARS à la GRC

(f) Un CSARS commun à la GRC et au SCRS

(g) Examen (surveillance?) parlementaire

(h) Autres